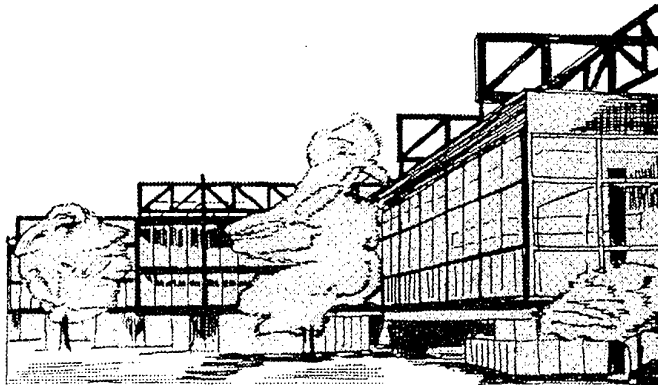


UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR HAMBURG

3/1998

**Zu den rechtlichen Grundlagen
und Rahmenbedingungen
der Zuwanderung nach Deutschland**

Lutz R. Reuter



Beiträge
aus dem
Fachbereich Pädagogik

20030108 076

REPORT DOCUMENTATION PAGE

Form Approved OMB No. 0704-0188

Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188), Washington, DC 20503.

1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)

2. REPORT DATE

1998

3. REPORT TYPE AND DATES COVERED

Series Publication

4. TITLE AND SUBTITLE

Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der Zuwanderung nach Deutschland

On the Legal Bases and Framework of Conditions for Immigration to Germany

5. FUNDING NUMBERS

6. AUTHOR(S)

Lutz R. Reuter

7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES)

Fachbereich Paedagogik, Universitaet der Bundeswehr Hamburg

8. PERFORMING ORGANIZATION Report Number REPORT NUMBER

No. 3/1998

9. SPONSORING/MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)

10. SPONSORING/MONITORING AGENCY REPORT NUMBER

ISSN 0175-310x

11. SUPPLEMENTARY NOTES

Text in German. Title and abstract in German and English, 25 pages, ISSN 0175-310x, No. 3/1998.

12a. DISTRIBUTION/AVAILABILITY STATEMENT

Distribution A: Public Release.

12b. DISTRIBUTION CODE

ABSTRACT (Maximum 200 words)

Although steps were being taken recently to change the immigration laws in Germany (these measures were reversed following September 11th), there were de jure few immigration-friendly stipulations in the German legal system at the time of this study's publication (1998). The author reviews the history of immigration to Germany, the current (1998) state of affairs and newest developments in this field, the most pressing questions under consideration, and the integration and segregation of immigrants in the Federal Republic. Statistics on immigrant origin and immigration motives are provided, as well as on the meteoric rise (1100 percent) in the number of foreign nationals in Germany since 1960.

14. SUBJECT TERMS

German, UNIBW, Immigration policies in Germany, History of immigration in the European Union, Asylum and immigration, German legal system, European law

15. NUMBER OF PAGES

16. PRICE CODE

17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT

UNCLASSIFIED

18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE

UNCLASSIFIED

19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT

UNCLASSIFIED

20. LIMITATION OF ABSTRACT

UNLIMITED

Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik der
Universität der Bundeswehr Hamburg

Hrsg.: Lutz R. Reuter und Gerhard Strunk

3/1998

**Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen
der Zuwanderung nach Deutschland.**

Lutz R. Reuter

ISSN 0175 - 310x

Der Beitrag dieses Heftes ist die etwas bearbeitete Fassung eines Artikels für die
2. Auflage des von Caroline Robertson-Wensauer herausgegebenen Bandes
»Multikulturalität - Interkulturalität«
(Erscheinungstermin: Ende 1998/ Anfang 1999).

AQ F03-02-0424

Inhalt

1.	Entwicklungsgeschichte der Zuwanderung nach Deutschland	3
2.	Aktuelle Rechtslage	11
3.	Jüngste Rechtsentwicklungen	18
4.	Offene Fragen und aktuelle Diskussion	19
5.	Integration und Segregation	21
	Literatur	23

1. Entwicklungsgeschichte der Zuwanderung

Die mit der Zuwanderung nach und dem Aufenthalt von Nichtdeutschen in Deutschland verbundenen Fragen sind im Verlauf der letzten vier Jahrzehnte zu einem Schwerpunkt der Rechtspolitik, Verwaltung und Rechtsprechung geworden (vgl. Huber 1997). Die Bedeutung dieses Politikfeldes hat in den neunziger Jahren erheblich zugenommen; es gibt keinerlei Indikatoren dafür, daß sie im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts abnehmen wird. Zwar ist die Zuwanderung von Asylbewerbern von fast 440 Tsd. (1992) auf etwa 120 Tsd. (1997) zurückgegangen, aber die ausländische Wohnbevölkerung insgesamt ist in den neunziger Jahren um etwa 2 Mio von 5,3 Mio (1990) auf 7,3 Mio (1997) gestiegen. In diesen Zahlen sind die Aussiedler, die einen Anspruch auf Einbürgerung haben und statistisch als Deutsche erfaßt werden, nicht enthalten. Auch ihre Zuwanderung ist deutlich zurückgegangen von fast 400 Tsd. (1990) auf fast 140 Tsd. (1997). Neben den anhaltenden Migrationsursachen haben neue Faktoren im zu Ende gehenden Jahrzehnt die Zuwanderung bestimmt: (1) der deutsche Einigungsprozeß; (2) der Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems und die Auflösung der Sowjetunion; (3) die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere in Bosnien-Herzegowina; (4) der ungelöste türkisch-kurdische Konflikt und (5) der europäische Einigungsprozeß, insb. die Schaffung des europäischen Binnenmarktes.

Bis heute ist Deutschland *de iure* kein Einwanderungsland, da es trotz der unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen, aufgrund welcher die Zuwanderung vonstatten gegangen ist, bis heute kein Gesetz zur politisch-administrativen Steuerung einer auf Dauer angelegten Einwanderung gibt. Auch die Debatte über den durch den Geburtenrückgang verursachten demographischen Wandel in Deutschland (1985: 24% <20 Jahre, 56% 20-60 J., 20% ≥60 J.; 2030: 15% <20 Jahre, 48% 20-60 J., 37% ≥60 J.) hat bislang nicht zur Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes geführt (vgl. Zwischenbericht der Enquetekommission "Demographischer Wandel" vom 14. Juni 1994; Hof 1995). Daß Deutschland *de facto* ein Einwanderungsland ist, wird nicht bestritten, hat es doch vor Großbritannien und Frankreich die größte Zahl an Zuwanderern in Europa aufgenommen. Allerdings vermittelt die vergleichende Ausländerstatistik (31.12.1993: Deutschland = 6,9 Mio; Frankreich = 3,6 Mio; Großbritannien = 2,4 Mio) angesichts der Unterschiede in Einbürgerungsrecht und Praxis ein schiefes Bild (vgl. Ausländerbeauftragte 1994: 54f.). Der Wandel des Begriffes - Zuwanderung anstelle von Einwanderung - begründet sich daraus, daß er der Differenziertheit der Personen-

gruppen besser Rechnung trägt und von so scheinbar eindeutigen Verhaltensweisen wie Aus- und Einwanderung oder Begriffen wie der Staatsbürgerschaft abgelöst ist. Der Begriff »Ausländer« wird zwar weiterhin in Recht, Verwaltung und Statistik als *terminus technicus* verwendet; er hebt auf eine nichtdeutschen Staatsbürgerschaft ab. Die Begriffe »Zuwanderer« oder »Migrant« sind in anderen, z. B. integrationspolitischen und gesellschaftlichen, Kontexten angemessener; allerdings ist ihre Anwendung auf Kinder, Jugendliche oder Erwachsene, deren Eltern oder Großeltern nach Deutschland gekommen sind, die aber selbst über keinerlei Migrationserfahrungen verfügen, weil sie - etwa im Gegensatz zu den Aussiedlerkindern - in Deutschland geboren sind, unangemessen (vgl. stattdessen z. B. »Ausländerkinder«, »Zuwandererkinder«, »Personen mit ausländischem Paß«, »Bildungsinländer«, »Schüler nichtdeutscher Erstsprache«). In einigen Rechtsgebieten wie etwa dem Bildungsrecht wird daher auf die Realphänomene wie Herkunftsland, deutsche Sprachkenntnisse (die bei »Ausländerkindern« heute oft vorhanden sind, bei »Aussiedlerkindern« hingegen durchweg fehlen) o. ä., nicht aber die Staatsbürgerschaft abgehoben.

Die Zuwanderung nach (Ost- und West-) Deutschland seit 1945 unterscheidet sich von der traditionellen Einwanderung nach Nordamerika oder Australien in Bezug auf Migrationsgründe und Migrationsformen erheblich; dabei sind im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts insbesondere die folgenden Zuwanderergruppen zu unterscheiden:

- Zwangsarbeiter, Deportierte, Kriegsgefangene und KZ-Überlebende (»displaced persons«): Diese sind nach dem Ende des nationalsozialistischen Regimes aus unterschiedlichen Gründen in Deutschland verblieben.
- Vertriebene aus den Ostgebieten des Deutschen Reichs und aus der Sowjetunion sowie Flüchtlinge aus der Sowjetischen Besatzungszone bzw. DDR.
- Ausländische Arbeitskräfte und Fachleute: Diese kamen auf der Grundlage vertraglicher Regelungen mit einer Reihe kontinentaleuropäischer und skandinavischer Staaten zu Ausbildungszwecken und zum beruflichen Erfahrungsaustausch vor allem in den fünfziger und frühsechziger Jahren nach Deutschland; dabei ergab sich zum Teil ein fließender Übergang in die Anwerbeverträge.
- Gastarbeiter: Ausländische Arbeitskräfte wurden aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften (Italien: 1955; Spanien und Griechenland: 1960; Türkei: 1961; Portugal 1964; Tunesien und Marokko: 1965; Jugoslawien: 1968) durch Anwerbe-

kommissionen in den betreffenden Ländern ausgesucht und nach Deutschland gebracht (ergänzende Vereinbarungen mit Korea zur Anwerbung von Spezialarbeitskräften wie Krankenpflegerinnen und Bergarbeitern).

- Vertragsarbeiter und Auszubildende aus den Ländern des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW): Auf der Grundlage geheimer zwischenstaatlicher Abkommen, die die Zahl und Aufenthaltsdauer der Vertragsarbeiter festlegten, wurden seit Mitte der siebziger Jahre Arbeiter aus sozialistischen Staaten, insbesondere aus Vietnam, Mosambik, Angola, Kuba, Polen und Ungarn, in die DDR gebracht; ihre Zahl betrug Ende 1989 etwa 90 Tsd. (davon 60 Vietnamesen). Der Ausländeranteil in der DDR betrug Anfang 1990 1,2% (192 Tsd.; vgl. Ausländerbeauftragte 1996: 7). Heute leben etwa 15 Tsd. ehemalige DDR-Vertragsarbeiter in Deutschland;
- Werkvertragsarbeitnehmer: Aufgrund von 1991-1992 abgeschlossener bzw. erneuerter Regierungsvereinbarungen mit Bulgarien, der ehemaligen Tschechoslowakei, Lettland, Jugoslawien, Polen, Bulgarien, Rumänien, der Türkei und Ungarn sind festgelegte Kontingente ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer zum Ausgleich struktureller oder regionaler Mängel an inländischen Arbeitskräften, aber auch zur Einnahme von Devisen für die mittelosteuropäische Wirtschaft im Bundesgebiet - bis zur Fertigstellung des Werks, maximal drei Jahre - tätig (vgl. außerdem Gastarbeitnehmer [max. 18 Monate] und »kurzzeitgebundene Beschäftigte« oder Saisonarbeiter [max. drei Monate]);
- Übersiedler aus der DDR und Aussiedler aus zahlreichen osteuropäischen Staaten, insb. aus Polen, Rumänien, der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten.
- Asylbewerber sowie Konventions-, Kontingent- und Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Nahen Osten, aus den GUS-Staaten, aus der Dritten Welt, aus Asien und aus den Bürgerkriegsgebieten des Balkans, vor allem aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie aus der Türkei.
- »Quasi-Kontingentflüchtlinge« aus der ehemaligen Sowjetunion: Aufgrund eines Beschlusses der DDR-Regierung vom Juli 1990 war in der DDR "ausländischen jüdischen Bürgern, denen Verfolgung oder Diskriminierung droht, aus humanitären Gründen Aufenthalt" gewährt worden. Die als Touristen eingereisten sowjetischen Juden fallen unter das Kontingentflüchtlingengesetz (vom 22. Juli 1980); das Kontingent ist quantitativ nicht begrenzt. Die modifiziert fortgeschriebene Regelung erfordert seit November 1991 ein Antragsverfahren vom Herkunftsland aus; bis zum 31. Mai 1997 haben 130,9

Tsd Antragstellern 97,5 Tsd. die Aufnahmezusage erhalten, 72,1 Tsd. Personen sind eingereist (Ausländerbeauftragte Bericht 1997: 155; Migration und Integration: Ein Handbuch 1997: 307).

Die Tabellen 1 bis 4 verdeutlichen die Entwicklung der Zuwanderung nach (West- bzw. Gesamt-) Deutschland seit 1960 und die Veränderungen in Bezug auf die Zusammensetzung der Zuwanderergruppen. Der Anteil der Zuwanderer, die nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, und ihrer in Deutschland geborenen Kinder, die aufgrund des Abstammungsprinzips nur die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern erwerben, liegt 1998 bei fast 9% (Schüleranteil: 9,3%; Geburtenanteil: 13,0%; Erwerbstätigenanteil: 9,4% [jeweils 1995]). Die regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung variiert zwischen 1,1% in Thüringen (ostdeutsche Bundesländer insgesamt 1,8%) und 13,6% in Hessen (1995). Etwa drei Viertel aller Zuwanderer leben in den vier Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Ähnlich unterschiedlich ist der Ausländeranteil in den kreisfreien Städten von 1,4% in Potsdam bis zu 29,2% in Frankfurt/M. (1995); in Berlin, Hamburg und München leben etwa eine Mio Ausländer (12,6%; 15,4%; 23,0%). Demgegenüber erreicht der Anteil der Migranten selbst in den ostdeutschen Ballungsräumen Leipzig, Halle, Dresden, Rostock und Magdeburg nur 2% bis 2,8%. Der Anteil aller (Anspruch- und Ermessens-) Einbürgerungen an der ausländischen Bevölkerung beträgt 4,4% (314 Tsd) bei Hinnahme von Mehrstaatigkeit in ca. 25 Tsd Fällen (1995); die Zahl der (jugendlichen und langfristig in Deutschland lebenden) Antragsteller, die seit 1991 bestehenden Einbürgerungserleichterungen Gebrauch gemacht haben (§§ 85, 86 Abs. 1 und 2 Ausländergesetz [AuslG]), beträgt 53,4 Tsd, die der Anspruchseinbürgerungen (ohne die Einbürgerungen nach den §§ 85, 86 Abs. 1, 2 AuslG) - vornehmlich von deutschstämmigen Aussiedlern - 228,3 Tsd. (jeweils 1995).

Tabelle 1

Ausländer im Bundesgebiet seit 1960

Jahr	Ausländische Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Tausend ¹	Anteil der ausländischen Bevölkerung in Prozent
1960	686,2	1,2
1968	1.924,2	3,2
1969	2.381,1	3,9
1970	2.976,5	4,9
1971	3.438,7	5,6
1972	3.526,6	5,7
1973	3.966,2	6,4
1974	4.127,4	6,7
1975	4.089,6	6,6
1976	3.948,3	6,4
1977	3.948,3	6,4
1978	3.981,1	6,5
1979	4.143,8	6,7
1980	4.453,3	7,2
1981	4.629,7	7,5
1982	4.666,9	7,6
1983	4.534,9	7,4
1984	4.363,6	7,1
1985	4.378,9	7,2
1986	4.512,7	7,4
1987	4.240,5	6,9
1988	4.489,1	7,3
1989	4.845,9	7,7
1990	5.342,5	8,4
1991	5.882,3	7,3
1992	6.495,8	8,0
1993	6.878,1	8,5
1994	6.990,5	8,6
1995	7.173,9	8,8
1996	7.314,0	8,9

Anmerkung:

1 Ab 1991 gesamtdeutsche, zuvor westdeutsche Statistik.

Quelle:

Ausländerbeauftragte, Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn März 1997,
S. 19.

Tabelle 2
Asylbewerber und Aussiedler im Bundesgebiet¹ seit 1960

Jahr	Asylbewerber	Aussiedler
1960	2.980	19.169
1965	4.337	24.942
1969	11.664	30.039
1970	8.645	19.444
1971	5.388	33.637
1972	5.289	23.895
1973	5.595	23.063
1974	9.424	24.507
1975	9.627	19.657
1976	11.123	44.402
1977	16.410	54.261
1978	33.136	58.062
1979	51.493	54.802
1980	107.818	52.071
1981	49.391	69.455
1982	37.423	48.170
1983	19.737	37.925
1984	35.278	36.459
1985	73.832	38.968
1986	99.650	42.788
1987	57.379	78.523
1988	103.076	202.673
1989	121.318	377.055
1990	193.063	397.073
1991	256.112	221.995
1992	438.191	230.565
1993	322.599	218.688
1994	127.210	222.591
1995	127.937	217.898
1996	116.367	177.751
1997	>104.000	134.419
1960-1979	209.840	613.412
1980-1997	2.390.282	2.805.267

Anmerkung:

1 Ab 1991 gesamtdeutsche, zuvor westdeutsche Statistik

Quellen:

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Entwicklung der Asylanträge in den Jahren 1960 bis 1996, Übersicht 5 (1997); Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen, Übersicht über die Zahl der eingetroffenen deutschen Aussiedler, Zeitraum 1950-1997.

Tabelle 3
Ausländer im Bundesgebiet nach Staatsangehörigkeit
am 31.12.1995

Staatsangehörigkeit	absolut	% ¹	EU-Ausländer	absolut	% ²
Ausländer insgesamt	7.173.866	100,0	EU-Staaten	1.811.748	25,3
1. Türkei	2.014.311	28,1	1. Italien	586.089	32,4
2. (ehem.) Jugoslawien ³	797.754	11,1	2. Griechenland	359.556	19,9
3. Italien	586.089	8,2	3. Österreich	184.470	10,2
4. Griechenland	359.556	5,0	4. Spanien	132.283	7,3
5. Bosnien-Herzegowina	316.024	4,4	5. Portugal	125.131	6,9
6. Polen	276.753	3,9	6. Großbritannien	115.826	6,4
7. Kroatien	185.122	2,6	7. Niederlande	113.063	6,2
8. Österreich	184.470	2,6	8. Frankreich	99.135	5,5
9. Spanien	132.283	1,8	9. Belgien	22.917	1,3
10. Portugal	125.131	1,7	10. Dänemark	20.540	1,1
11. Großbritannien	115.826	1,6	11. Schweden	16.784	0,9
12. Niederlande	99.135	1,6	12. Irland	15.683	0,9
13. Rumänien	109.256	1,5	13. Finnland	14.790	0,8
14. USA	108.539	1,5	14. Luxemburg	5.481	0,3
15. Iran	106.979	1,5			
16. Frankreich	99.135	1,4			
17. Vietnam	96.032	1,3			
18. Marokko	81.922	1,1			
19. Afghanistan	58.505	0,8			
20. (ehem.) Sowjetunion	58.355	0,8			
21. Ungarn	56.748	0,8			
22. Libanon	54.785	0,8			

Anmerkungen:

1 Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.

2 Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.

3 Personen, die im Ausländerzentralregister am Auszählungstichtag mit jugoslawischer Staatsbürgerschaft geführt wurden.

Quellen:

Ausländerbeauftragte, Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn März 1997,
 S. 21; eigene Berechnungen.

Tabelle 4

Ausländer im Bundesgebiet nach Staatsangehörigkeit (Kontinenten)
am 31.12.1996

Staatsangehörigkeit	absolut	% von 1	% von 2
1. Ausländer insgesamt	7.314.046	100,00	-
2. Europa	6.003.943	82,09	100,00
davon EU-Staaten	1.839.851	25,50	30,64
davon Nicht-EU-Staaten	4.164.092	56,93	69,36
- Albanien	10.476	0,14	0,18
- Bosnien-Herzegowina	340.526	4,66	5,67
- Bulgarien	96.046	1,31	1,60
- Serbien u. Montenegro	654.311	8,95	10,90
- Kroatien	201.923	2,76	3,63
- Mazedonien	38.774	0,63	0,65
- Polen	283.356	3,87	4,72
- Rumänien	100.696	1,38	1,68
- Russische Föderation	54.738	0,75	0,91
- Schweiz	38.541	0,52	0,64
- Slowakei	7.738	0,11	0,13
- Slowenien	17.772	0,24	0,30
- ehem. Sowjetunion	54.250	0,74	0,90
- Tschechien	18.771	0,26	0,31
- ehem. Tschechoslowakei	29.599	0,41	0,49
- Türkei	2.049.060	28,02	34,13
- Ukraine	40.533	0,55	0,68
- Ungarn	55.706	0,76	0,93
- ex-Jugoslawien insg.	1.253.306	17,14	20,88
3. Afrika	298.643	4,08	
4. Nord- u. Südamerika	189.583	2,59	
5. Asien	743.468	10,17	
6. Australien u. Ozeanien	9.380	0,13	
7. staatenlos	18.621	0,26	
8. ungeklärt	47.439	0,65	
9. ohne Angabe	2.959	0,04	

Quelle:

Eigene Berechnungen nach Daten des Ausländerzentralregisters.

Obwohl alle Zuwanderer zur Zeit ihrer Zuwanderung nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft und nur wenige über deutsche Sprachkenntnisse verfügen, richten sich ihre Zulassung zum deutschen Staatsgebiet, ihr Aufenthaltsstatus und ihre Rechte nach sehr unterschiedlichen Rechtsquellen; dasselbe gilt für ihre im Inland geborenen Kinder. Diese Uneinheitlichkeit ist Ausdruck des Umstandes, daß alle bisherigen Bundesregierung die Überführung der mit Ausnahme der Aussiedlerpolitik ausschließlich reaktiven Ausländerpolitik in eine steuernde Zuwanderungspolitik abgelehnt haben.

2. Aktuelle Rechtslage

Das in Deutschland geltende Ausländerrecht stützt sich einerseits auf Bestimmungen des Völker-, internationalen Vertrags- und Europarechts und andererseits auf deutsches Verfassungs- und Gesetzesrecht, auf Rechtsverordnungen und verwaltungsinterne Vorschriften. Das Ausländerrecht im engeren Sinne umfaßt das Aufenthalts-, Asyl-, Arbeitserlaubnis- und Einbürgerungsrecht, im weiteren Aspekte des Niederlassungs- und Freizügigkeitsrechts, des Arbeits-, Sozial-, Sozialversicherungs- und Rentenrechts, des Schul-, Ehe-, Familien- und Erbrechts sowie schließlich des Auslieferungsrechts. Außerdem gehören in den Kontext des Zuwanderungsrechts alle rechtlichen Regelungen zur Ordnung des Aussiedlerzuzugs und der Aussiedlereingliederung.

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für Aufenthalt, Arbeit bzw. Ausbildung von Ausländern sind das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (vom 20. August 1992, zuletzt geändert im Juli 1997) [Ausländergesetz]) in Verbindung mit der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz (vom 8. Dezember 1990), der Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (vom 18. Dezember 1990, zuletzt geändert am 15. August 1994 [Arbeitsaufenthalteverordnung]), die Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (vom 12. September 1980, zuletzt geändert am 30. September 1996 [Arbeitserlaubnisverordnung]), das Arbeitsförderungsgesetz (vom 25. Juni 1969, zuletzt geändert am 24. Juni 1996) sowie die Landesschul(pflicht)gesetze mit ihren verwaltungsinternen Ausführungsvorschriften (vgl. Reuter 1997; Palt, Reuter und Witte 1998b). Die politischen Rechte von Nichtdeutschen ergeben sich aus den Bundes-

und Länderverfassungen, dem ergänzenden Staatsrecht (z. B. Versammlungs-, Vereinigungs- und Parteiengesetze) und dem Kommunalrecht. Materiell geht es dabei vor allem um das Petitionsrecht, das Kommunal- und Europawahlrecht für EU-Bürger, die (einfachgesetzliche) Garantie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit für Nichtdeutsche, das Recht auf Parteimitgliedschaft und die Bildung örtlicher Ausländerbeiräte (vgl. Repräsentativuntersuchung '95: 339f.). Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft richtet sich weiterhin nach den Bestimmungen des Reichs- und Staatsbürgerschaftsgesetzes (vom 22. Juli 1913, zuletzt geändert am 30. Juni 1996 [RuStaG]). Die Rechtsgrundlagen für Aufenthalt und Beschäftigung von EU-Ausländern sind der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (vom 1. Januar 1995 [EG-Vertrag]), das Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (vom 31. Januar 1980, zuletzt geändert am 24.1.1997 [Aufenthalts- gesetz/EWG]) und die Freizügigkeitsverordnung/EG (vom 17. Juli 1997). Die Zulassung von Vertriebenen und Spätaussiedlern in das Bundesgebiet stützt sich auf Art. 116 GG, das Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler (vom 1. Juli 1990 [Aussiedleraufnahmegesetz]) und das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (vom 2. Juni 1993, zuletzt geändert am 26. Mai 1994 [Bundesvertriebenengesetz]). Die rechtliche Stellung von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ergibt sich aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (vom 28. Juli 1951 [Genfer Flüchtlingskonvention]), Art. 16a GG, der nach Änderung des alten Asylartikels am 29. Juni 1993 in das Grundgesetz eingeführt wurde, aus dem Asylverfahrensgesetz (vom 27. Juli 1993, zuletzt geändert am 1. November 1996), dem Asylbewerberleistungsgesetz (vom 30. Juni 1993, zuletzt geändert am 21. Dezember 1993), dem Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (vom 22. Juli 1980, zuletzt geändert am 2. April 1994 [Kontingentflüchtlingsgesetz]) und § 32a Ausländergesetz, der die temporäre Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen regelt.

Das Verfahren der Aufnahme von »Aussiedlern« wurde zunächst 1990 durch das Aussiedleraufnahmegesetz und ab 1993 durch das Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgen Gesetzen (vom 21. Dezember 1992 [Kriegsfolgenbereinigungsgesetz]) bzw. das novellierte Bundesvertriebenengesetz (in der Fassung vom 2. Juni 1993, zuletzt geändert am 26. Mai 1994 [BVFG]) erheblich verändert. Auslöser der Neuordnung war der plötzliche Anstieg der Aussiedlerzahlen von 79 Tsd im Jahre

1987 auf fast 400 Tsd im Jahre 1990. Grundsätzlich ist jetzt Voraussetzung zur Anerkennung und Aufnahme als Spätaussiedler die Beantragung eines Aufnahmebescheids vom Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten aus. Überdies schreibt § 27 Abs. 3 BVFG eine Quotierung der jährlich zu erteilenden Aufnahmebescheide vor; das für die Erteilung zuständige Bundesverwaltungsamt darf danach im Kalenderjahr nur so viele Aufnahmebescheide ausstellen, daß die Zahl der aufzunehmenden Aussiedler und ihrer Angehörigen den Durchschnitt der in den Jahren 1991 und 1992 aufgenommenen Aussiedler (222 Tsd. bzw. 231 Tsd.) nicht überschreitet. Dabei kann das Bundesverwaltungsamt um 10% nach unten bzw. oben abweichen sowie im Aufnahmebescheid den frühesten Einreisezeitpunkt festlegen. Die Verteilung der Aussiedler auf die Bundesländer erfolgt nach einem vom Gesetz festgelegten Schlüssel. Zur Integration der Aussiedler stehen Überbrückungshilfen, Eingliederungsdarlehen, Pauschalabfindungen für die Aussiedlungskosten und Sprachkurse zur Verfügung. Weitere Regelungen betreffen die Mitgliedschaft in den gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungen, die großzügige Anerkennung von Prüfungen und Befähigungsnachweisen oder die Förderung einer selbständigen Erwerbstätigkeit.

Ähnlich günstige Regelungen gelten für die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen »Kontingentflüchtlinge« und die jüdischen »Quasi-Kontingentflüchtlinge« aus der ehemaligen Sowjetunion. Ihnen wird ein dauerhaftes Bleiberecht eingeräumt, sie haben Anspruch auf die unbefristete Aufenthalts- und die unbefristete besondere Arbeitserlaubnis sowie Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Sprachkurse, Eingliederungshilfen). Zuwanderer im Rentenalter haben jedoch keine Rentenansprüche.

»Ausländer im Sinne des Ausländergesetzes« sind Personen, die nicht Deutsche im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG sind. Der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet ist grundsätzlich an eine Aufenthaltserlaubnis gebunden ist, welche wiederum Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ist. Von der Anwendung des Ausländergesetzes ausgenommen sind Personen, die nach dem Gerichtsverfassungsgesetz nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegen. Dies sind vor allem die Mitglieder der diplomatischen Missionen einschließlich ihrer Familienangehörigen und ihres Hauspersonals sowie der nichtamtlich entsandten ausländischen Botschaftsbeschäftigten, die Mitglieder der konsularischen Vertretungen, Personen mit dem Status als Exterritoriale wie Staatsoberhäupter, ausländische Regierungsmitglieder und Diplomaten, sich rechtmäßig in Deutschland

aufhaltende ausländische Truppenangehörige sowie Mitglieder europäischer und internationaler Institutionen und Organisationen. Nur eingeschränkt findet das Ausländergesetz für EU-Staatsangehörige Anwendung. Dies bedeutet insbesondere, daß für EU-Bürger nach dem EG-Vertrag und dem erwähnten Aufenthaltsgesetz/EWG Freizügigkeit innerhalb der Union und im Bundesgebiet besteht, sie ein Recht auf (visa-) freie Einreise haben und ihnen auf Antrag zur Arbeitsaufnahme als Arbeitnehmer oder Selbständige eine Aufenthaltserlaubnis-EG von mindestens fünfjähriger Gültigkeitsdauer erteilt wird. Während der Arbeitssuche ist nur eine Aufenthaltsanzeige erforderlich. Die Aufenthaltserlaubnis-EG wird um jeweils fünf Jahre oder auch unbefristet verlängert werden, wenn der EU-Staatsangehörige

"1. sich seit mindestens fünf Jahren ständig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält, 2. sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann, 3. über ausreichenden Wohnraum (§ 17 Abs. 4 des Ausländergesetzes) verfügt und 4. in eigenständig und ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesicherten wirtschaftlichen Verhältnissen befindet" (§ 7a Aufenthaltsgesetz/EWG).

Mögliche Einschränkungen dieser Rechte sind gesetzlich geregelt und gelten z. B. für Staatsangehörige neuer Mitgliedstaaten; die Freizügigkeitsregelungen finden nach Maßgabe des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum (vom 2. Mai 1992) auch auf Staatsbürger aus EFTA-Staaten Anwendung.

Im Gegensatz zu den freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern findet das Ausländergesetz in der 1991 inkraftgetretenen Neufassung uneingeschränkt Anwendung auf »Drittstaats- angehörige«, deren Aufenthaltsstatus es durch vier Arten der Aufenthaltsgenehmigung näher bestimmt (§ 5). Das Ausländergesetz differenziert dabei nach dem jeweiligen Zweck des Aufenthaltes:

(1) Die Aufenthaltsgenehmigung wird als Aufenthaltsbewilligung (§§ 28 f.) erteilt, wenn der Aufenthalt nur für einen bestimmten, vorübergehenden Zweck erlaubt wird. Ausländische Praktikanten, Studierende oder Doktoranden z. B. aus Entwicklungsländern müssen Deutschland nach dem Abschluß ihrer Ausbildung bzw. Erwerb ihrer Qualifikation wieder verlassen.

(2) Die Aufenthaltsbefugnis (§§ 30-35) wird aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen des Bundes erteilt. In der Praxis wird sie vor allem für Bürgerkriegsflüchtlinge

ausgestellt. Voraussetzung ist, daß kein Asylantrag gestellt oder ein solcher zurückgezogen wird. Anders als bei den Kontingentflüchtlingen ist die Aufenthaltsbefugnis an das Fortbestehen der Aufenthaltsgründe gebunden. Sie wird jeweils für längstens zwei Jahre ausgestellt, kann aber nach acht Jahren aus humanitären Gründen als unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe der entsprechenden Voraussetzungen erteilt werden.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis (§§ 15-26) wird ohne Bindung an einen bestimmten Aufenthaltszweck befristet erteilt und befristet verlängert. Sie ist unbefristet zu verlängern, wenn sie seit fünf Jahren besteht und weitere Voraussetzungen erfüllt sind; hierzu gehören für Arbeitnehmer die besondere Arbeitserlaubnis und weiterer, für eine Erwerbstätigkeit erforderlicher Erlaubnisse, außerdem die Fähigkeit, sich auf einfache Weise in deutscher Sprache mündlich zu verständigen, und die Verfügung über ausreichenden Wohnraum. Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis ist die zweite Stufe der rechtlichen Verfestigung des Aufenthalts.

(4) Die Aufenthaltsberechtigung (§ 27) ist die stärkste Form der Aufenthaltsgenehmigung; sie ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und darf nicht mit Bedingungen oder Auflagen verbunden werden. Sie ist zu erteilen, wenn ein Ausländer acht Jahre eine Aufenthaltserlaubnis besitzt oder drei Jahre über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verfügt und vorher im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis war sowie weitere Bedingungen erfüllt. Hierzu gehört die selbständige Sicherung des Lebensunterhalts, die Mindestzahlung (60 Monate) von Rentenversicherungsbeiträgen, die Nichtverurteilung zu einer Freiheitsstrafe (ab 6 Monate) oder vergleichbaren Geldstrafe und die Erfüllung der für die Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bestehenden Bedingungen.

Bei der »Duldung« des Aufenthalts eines Ausländers (§ 55 Ausländergesetz) handelt es sich nicht um eine weitere Art der Aufenthaltsgenehmigung, sondern nur um den zeitweisen Verzicht auf eine - nach innerstaatlichem Recht zulässige - Abschiebung. Gründe können tatsächliche Hindernisse wie die Nichtaufnahme durch den Heimatstaat oder (völker-) rechtliche Gründe wie die Drohung der Todesstrafe im Heimatstaat sein. Die »Aufenthaltsgestattung« schließlich kennzeichnet den Aufenthaltsstatus von »Asylbewerbern« während des Asylverfahrens (§ 55 Asylverfahrensgesetz). Mit der Anerkennung als Asylberechtigter ist die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis verbunden (§ 68 Asylverfahrensgesetz, § 15 Ausländergesetz). Flüchtlingen im Sinne des Abkommens über die

Rechtsstellung der Flüchtlinge (vom 28. Juli 1952 [Genfer Flüchtlingskonvention]) wird für die Dauer des Bestehens der Fluchtgründe - eine Aufenthaltsbefugnis erteilt.

Ausländer aus Drittstaaten, die im Bundesgebiet einer unselbständigen Arbeit von mehr als drei Monaten nachgehen wollen, benötigen eine Aufenthaltsgenehmigung, die nur nach Maßgabe der Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (vom 18. Dezember 1990, zuletzt geändert am 15. August 1994 [Arbeitsaufenthalteverordnung - AAV]) erteilt wird (§ 10 AuslG). Dabei ist es zulässig, Einschränkungen auf bestimmte Berufe, Beschäftigungen und Gruppen von Ausländern vorzunehmen sowie die Art und Dauer der Aufenthaltsgenehmigung zu beschränken. Außerdem ist für die Arbeitsaufnahme eine Arbeitserlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit erforderlich, die nach Maßgabe des Arbeitsmarktes und des Einzelfalls erteilt wird sowie sachlich, räumlich und zeitlich beschränkt werden kann (§ 19 Arbeitsförderungsgesetz [AFG] vom 25. Juni 1969, zuletzt geändert am 24. Juni 1996). Zur Gruppe der Drittstaatsangehörigen gehören grundsätzlich auch die türkischen Zuwanderer und ihre Familienangehörigen. Für sie sieht das Assoziationsrecht allerdings unter bestimmten Bedingungen verbesserte, den Freizügigkeitsrechten der Unionsbürger angenäherte aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtliche Bedingungen vor (vgl. Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12. September 1963, die entsprechenden Beschlüsse des Assoziationsrats sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vom 16. Juni 1995 u. 23. Januar 1997).

Zu den Mindestvoraussetzungen der Einbürgerung (Naturalisation), die Zuwanderer nach § 8 RuStaG erfüllen müssen, gehören die uneingeschränkte Geschäftsfähigkeit, das Nichtvorliegen von Ausweisungsgründen nach den §§ 46f. AuslG, ein fester Wohnsitz und eigenes Einkommen (weder Arbeitslosen- noch Sozialhilfe) sowie die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit. Die Einbürgerungsgebühr wurde seit 1991 auf DM 500 pro Person (Kinder ohne Einkommen: DM 100) herabgesetzt. Grundsätzlich ist vor Antragstellung ein zehnjähriger Mindestaufenthalt in Deutschland erforderlich. Doch selbst wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, verbleibt der Einbürgerungsbehörde ein Entscheidungsermessen, das allerdings an die Einbürgerungsrichtlinien von 1977 gebunden ist. Außerdem ist zu allen Einbürgerungen die Zustimmung des Bundesinnenministeriums (BMI) durch die Einbürgerungsbehörde einzuholen. Allerdings

wurde mit den §§ 85 f. AuslG für Ausländer, die sich seit 15 Jahren legal in Deutschland aufhalten, und für junge Ausländer im Alter von 16 bis 21 (jetzt 23) Jahren, die seit mindestens acht Jahren in Deutschland leben, ein Regelanspruch auf Einbürgerung geschaffen, der ab 1993 in einen Rechtsanspruch verfestigt wurde (Gebühr: DM 100). Voraussetzung ist in beiden Fällen, daß die bisherige Staatsbürgerschaft aufgegeben wird, keine Verurteilung wegen einer Straftat vorliegt und der Antragsteller im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung ist. Nichtdeutsche, deren Aufenthalt sich auf eine Aufenthaltsbewilligung (z. B. Studenten), eine Aufenthaltsbefugnis (insb. Bürgerkriegsflüchtlinge, anders Asylberechtigte) oder eine Duldung stützt, sind von diesem Rechtsanspruch auch dann ausgeschlossen, wenn sie die übrigen Bedingungen erfüllen. Weiterhin müssen jugendliche Antragsteller mindestens sechs Jahre im Bundesgebiet allgemein- oder berufsbildende Schulen besucht haben und langfristig in Deutschland lebende Ausländer eigenständig den Lebensunterhalt für sich und ihre Angehörigen bestreiten können. Für alle Anspruchseinbürgerungen nach dem Ausländergesetz gilt die Zustimmung des BMI (»Generalzustimmung«) als erteilt.

Die Zahl der Einbürgerungen von jungen Ausländern und Zuwanderern mit langem Aufenthalt (Ermessens-, seit 1993 Anspruchseinbürgerungen) hat seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes im Januar 1991 erheblich zugenommen; sie bleiben allerdings mit 1% der ausländischen Bevölkerung (1995) immer noch auf einem niedrigen Niveau. Vor allem das grundsätzliche Verbot der Doppelstaatsangehörigkeit führt in der täglichen Praxis zu erheblichen Problemen (vgl. Repräsentativuntersuchung '95). Nur wenn das Recht des Heimatstaats die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft gar nicht vorsieht, der Heimatstaat die Entlassung regelmäßig oder willkürlich verweigert oder sie bei Personen, die überwiegend in Deutschland zur Schule gegangen sind, vom Ableisten des Wehrdienstes abhängig macht oder die Entlassung mit Blick auf die Rechtsfolgen eine unzumutbare Härte darstellt, kann eine Mehrstaatigkeit hingenommen werden (§ 87 AuslG). Kinder aus binationalen Ehen sind allerdings in der Regel Doppelstaatsangehörige. Fast die Hälfte aller Einbürgerungen (nach den §§ 85f. AuslG) entfällt auf Türken (43,9%), gefolgt von Jugoslawen (Bundesrepublik Jugoslawien; 5%), Vietnamesen (4,8%), Marokkanern (4,7%), Polen (3,8%), Kroaten (3,7%), Bosniern (2,8%), Afghanen (2,3%), Tunesiern (2,3%) und Ungarn (1,8%). Dabei sind die Einbürgerungsquoten bezogen auf die jeweiligen Nationalitäten sehr unterschiedlich; sie liegen 1995 relativ hoch z. B. bei Tunesiern (6,3%) und Marokkanern (4,2%), im Mittelbereich bei Türken

(1,6%; 1993 noch 0,6%) und Kroaten (1,4%) und relativ niedrig bei Polen (1,0%), Iranern (0,8%) und Jugoslawen (Bundesrepublik Jugoslawien; 0,5%).

3. Jüngste Rechtsentwicklungen

Die Regelung zum eigenständigen Aufenthaltsrecht für nachgezogene Ehegatten im Falle der Aufhebung der Ehe, das einen mindestens vier-, in »besonderen Härtefällen« dreijährigen Bestand der Ehe in Deutschland voraussetzt (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AuslG), ist seit langem Gegenstand der Kritik. Nach dem 1997 modifizierten § 19 Abs. 1 Nr. 2 kann im Falle eines »besonderen Härtefalles« eine Aufenthaltserlaubnis ohne zeitliche Voraussetzungen erteilt werden, "wenn wegen der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft nach Art und Schwere so erhebliche Schwierigkeiten mit der bestehenden Rückkehrverpflichtung drohen, daß die Versagung der Aufenthaltserlaubnis als nicht vertretbar erscheinen würde". Als Härtefälle wurden im Gesetzgebungsprozeß bestimmte typische Fallgruppen wie schwere Körperverletzung, Zwangsprostitution, Zwangsabtreibung, sexueller Kindesmißbrauch u. ä. zugrunde- gelegt (vgl. Bundesrats-Drucksache [BR-Drs.] 92/97). Verbesserungen im Ausländerrecht betreffen den Aufenthaltsstatus junger behinderter Ausländer (unbefristete Aufenthaltserlaubnis, obwohl die Voraussetzungen des § 26 AuslG wie Schulbesuch oder Sprachkenntnisse nicht erfüllt werden können), junger Ausländer in Berufsausbildung oder Studium (Erteilung der Aufenthaltsberechtigung auch ohne vorherige Zahlung von Beiträgen zur Rentenversicherung) oder das uneingeschränkte Pendeln von ausländischen Rentnern und Ehegatten zwischen Deutschland und Herkunftsland (vgl. Ausländerbeauftragte 1997a: 86f.).

Die erwähnte »Generalzustimmung« des BMI zur Einbürgerung galt in der Vergangenheit nicht für Iraner; dies wurde kürzlich geändert, so daß jetzt die zuständigen Landesbehörden in eigener Verantwortung über die Hinnahme der Mehrstaatigkeit entscheiden. Schon 1995 behielten in 85,7% der Fälle die iranischen Antragsteller ihre bisherige Staatsangehörigkeit.

4. Offene Fragen und aktuelle Diskussion

Verschiedene ungeklärte Themenbereiche bestimmen weiterhin die öffentliche Diskussion zur Migration. Seit vielen Jahren gehört hierzu die Forderung nach einer grundlegenden Novellierung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (vgl. BR-Drs. 140/92). Nach Auffassung des Bundesrates sollten dabei folgende Gesichtspunkte Berücksichtigung finden: der automatische Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft durch Geburt für die in zweiter Generation in Deutschland geborenen Ausländer; die Revision der Einbürgerungsvorschriften und Einengung der Ermessenstatbestände; die Aufgabe des Grundsatzes der einheitlichen Staatsangehörigkeit der Familie; die Zulassung der Mehrstaatigkeit; die Senkung der Einbürgerungsgebühren und die deutliche Einschränkung des Zustimmungsvorbehalts des Bundesinnenministers. Doch alle bisherigen Versuche, das auf das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) gestützte Staatsbürgerschaftsrecht um Elemente des Territorialitätsprinzips (Bodenrechts, *ius soli*), wie es in vielen westeuropäischen Staaten der Fall ist (Ausländerbeauftragte 1994a), anzureichern, sind in der 12. und 13. Legislaturperiode gescheitert (vgl. Thränhardt 1995). Nach dem Regierungswechsel vom September 1998 ist eine solche Reform jedoch angekündigt.

Die verstärkte Nutzung der rechtlichen Erleichterung der Einbürgerung wird seit einigen Jahren durch die Überlastung der Einbürgerungsbehörden und die Verlängerung der Bearbeitungszeiten konterkariert. Nachdrücklich werden daher von der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung eine Revision der Einbürgerungsprozeduren und Personalumsetzung von den Ausländerbehörden zu den Einbürgerungsbehörden angemahnt; die Aussiedler sollten aus dem Einbürgerungsverfahren herausgenommen und im Wege des gesetzlichen Automatismus die Staatsbürgerschaft erwerben (1997a: 80f.).

Zumindest bis zur grundlegenden Reform des Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungsrechts bleibt das Kommunalwahlrecht von Drittstaatsangehörigen auf der Tagesordnung. Die Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes von Schleswig-Holstein (vom 21. Februar 1989) und das Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen der Freien und Hansestadt Hamburg (vom 20. Februar 1989) scheiterten indes 1990 am Verdikt des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 83: 37, 60). Im Rahmen der Verfassungsreform (1992-1994) konnte jedoch Konsens nur über das Kommunalwahlrecht

von Unionsbürgern erreicht werden (Art. 28 Abs. 1 GG).

Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus sind in Deutschland und Europa ubiquitär. In verschiedenen Ländern wie z. B. in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Schweden gibt es inzwischen Erfahrungen mit Antidiskriminierungsgesetzen, auf die in Deutschland zurückgegriffen werden kann. Auch hierzulande hat sich inzwischen die öffentliche Debatte über die Schaffung gesetzlicher Instrumente gegen gesellschaftliche Diskriminierungen von Zuwanderern und Minderheiten verstärkt (vgl. BT-Drs. 13/5065, S. 48; Ausländerbeauftragte 1997b: 102-104). Das Europäische Jahr gegen Rassismus und die Einrichtung einer europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien dürften dazu beigetragen haben. Verschiedene Parteien (Bündnis 90/Die Grünen; SPD; PDS) haben entsprechende Gesetzentwürfe vorgelegt. Doch von der Schaffung punktueller (straf-) gesetzlicher Regelungen abgesehen gibt es vorläufig keinen Konsens über Inhalt und Wirksamkeit eines Antidiskriminierungsgesetzes.

Reformbedürftig ist das Aufenthaltsgesetz/EWG, das die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Einreise-, Aufenthalts- und Ausweisungsrecht von Gemeinschaftsbürgern nur unzureichend berücksichtigt. Immerhin ist seit 1997 eine neue Freizügigkeitsverordnung/EG (vom 17. Juli 1997) in Kraft, die insbesondere für Studenten, Rentner und andere Bürger der EU, die ihren Unterhalt sichern können, Unsicherheiten beseitigt. Die Verordnung stellt klar, daß für Unionsbürger die »Meistbegünstigungsklausel« gilt, d. h. sie sich ggf. auf günstigere Regelungen des allgemeinen Ausländerrechts berufen bzw. darlegen können, daß ihr Bedarf an Mitteln zum Lebensunterhalt geringer ist, als er von der Verordnung als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts im Regelfall festgesetzt wird. Unklarheiten bestehen schließlich beim Status der nichtamtlich entsendeten »Ortskräfte« der ausländischen Botschaften, die z. T. schon über zwei Jahrzehnte in Deutschland leben und deren Kinder hier zur Schule gegangen und ausgebildet sind, aber trotz Erfüllung der Integrationsbedingungen des Ausländergesetzes sonderstatusbedingt nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sind und denen daher die Einbürgerung verweigert wird. Eine Härtefallregelung gibt es vorläufig nicht (vgl. Ausländerbeauftragte 1997b: 91).

Das zweite große Thema neben der Revision des Einbürgerungs- und Staatsbürgerschaftsrechts dürfte die Frage der Transformation der Aussiedler-, Ausländer-, Flüchtlings- und Asylpolitik in eine konsistente Zuwanderungs- und Gesellschaftspolitik sein. In beiden Politikfeldern gibt es kontinuierlich zwar punktuelle Veränderungen. Doch mit Blick auf die von vielen Seiten angemahnte Reform einer integralen Migrations- und Integrationspolitik herrschen Stillstand und Versteckspiel (vgl. Bade 1996: 250). Mit der Aussiedlerpolitik betreibt die deutsche Politik seit Anfang der neunziger Jahre unter dem Deckmantel der Kriegsfolgenbereinigung eine aktive und insgesamt relativ erfolgreiche Einwanderungspolitik, die die Zulassung zum Bundesgebiet nach Jahresquoten und ethnisch-kulturellen Kriterien steuert und spezifischen deutschen, z. B. demographischen, Interessen genügt. Ähnliches gilt auch für die Politik der nicht-kontingentierte Zulassung jüdischer »Quasi-Kontingentflüchtlinge« aus der ex-Sowjetunion. Das politische Ziel der großzügigen Zuzugs-, Aufenthaltsstatus- und Integrationsregelungen besteht in der Verbesserung der Lebensfähigkeit der jüdischen Gemeinden. Die politische Steuerung erfolgt über das seit Ende 1991 vorgeschriebene, vom Heimatland aus zu betreibende Antrags- und Zulassungsverfahren. Damit ist deutlich geworden, daß die Argumente der bisherigen Bundesregierungen gegen den Status Deutschlands als eines Einwanderungslands und gegen eine aktive Zuwanderungspolitik und -gesetzgebung unhaltbar sind. Doch alle politischen Initiativen in dieser Richtung sind bislang vergeblich geblieben; die Entwicklung einer integralen Zuwanderungs- und Eingliederungspolitik bleibt auf der Tagesordnung der deutschen Politik im nächsten Jahrzehnt (vgl. Wollenschläger 1995). Ob die neue rot-grüne Bundesregierung hier zu Reformen fähig sein wird, ist bisher nicht zu beurteilen.

5. Integration und Segregation

Ethnokulturelle Gruppenbildungen (»Re-Ethnisierungen«) lassen sich in allen europäischen Einwanderungsländern beobachten. Sie sind Ausdruck der den Zuwanderern fremd gewordenen Herkunftsgesellschaften und der Distanz der Aufnahmegesellschaften, die nicht zuletzt eine Folge der Tabuisierung des tatsächlichen und angesichts offener Grenzen - dauerhaften Zuwanderungsprozesses in die Aufnahmegesellschaften ist. Ablehnung, Fremdenfeindlichkeit, wirtschaftliche Schwierigkeiten, mangelhafte Ausbildungschancen, Arbeitslosigkeit und hohe Integrationshürden fördern die ethnische Abschottung, die durchweg mit Migrationen

verbunden ist und inzwischen auch bei nicht wenigen aussiedelten Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu beobachten ist.

Die Widersprüchlichkeit der politischen Ziele und die rechtspolitischen Defizite in der Zuwanderungs-, Aufenthalts- und Einbürgerspolitik einerseits und das Fehlen einer integraler Gesellschaftspolitik für Zuwanderer und Minderheiten andererseits stehen in einem direkten Zusammenhang mit dem Mangel an gesellschaftlichem Konsens über die Zuwanderung. Hierüber muß eine öffentliche, durch die Politik anzustoßende Debatte stattfinden, wie dies in anderen Ländern (vgl. z. B. Niederlande, ggf. auch Schweden) erfolgreich der Fall war bzw. ist. Ohne einen gesellschaftlichen Grundkonsens sind Integration, kulturelle Toleranz und sozialer Frieden zwischen Mehrheitsgesellschaft und den Zuwanderer- und Minderheitengruppen nicht erreichbar. Gesellschaftliche Segregationsprozesse haben neben den erwähnten rechtlich-strukturellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und individuellen Integrationsbarrieren auf Seiten der Aufnahmegesellschaft zweifellos Ursachen auch innerhalb der Zuwanderergruppen. Ein Stück weit sind eigenethnische Strukturen bekanntlich funktional zur Bewältigung der Einwanderungssituation; und das Engagement für sprachliche, kulturelle oder religiöse Belange ist Kern der Rechte von Minderheitengruppen. Im übrigen sollte man nicht übersehen, daß Überhöhungen der nationalen, sprachlich-kulturellen oder religiösen Zugehörigkeiten unter einzelnen oder kleinen Gruppen von Zuwanderern (wie unter Deutschen) dann auf fruchtbaren Boden fallen, wenn gesellschaftliche Kommunikationsnetze fehlen und hohe Integrationsbarrieren bestehen. An dieser Stelle bleibt für die deutsche (Rechts-) Politik noch eine Menge zu tun.

Literatur

Bade, Klaus J. (Hrsg.): Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart. München: C. H. Beck, 1993³.

Bade, Klaus J.: Ausländer, Aussiedler, Asyl: Eine Bestandsaufnahme. München: C. H. Beck, 1994.

Bade, Klaus J.: Einwanderung und Gesellschaftspolitik in Deutschland - quo vadis Bundesrepublik? In: ders. (Hrsg.): Die multikulturelle Herausforderung: Menschen über Grenzen - Grenzen über Menschen. München: C. H. Beck, 1996, S. 230-253.

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993. Bonn, März 1994 (a).

Dies. (Hrsg.): Ausländerinnen und Ausländer in europäischen Staaten. Bonn, August 1994 (b).

Dies. (Hrsg.): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Dezember 1995.

Dies. (Hrsg.): Die ausländischen Vertragsarbeitnehmer in der in der ehemaligen DDR. Bonn, 1996.

Dies. (Hrsg.): Daten und Fakten zur Ausländersituation. Bonn, 16. Aufl. März 1997 (a).

Dies. (Hrsg.): Migration und Integration in Zahlen: Ein Handbuch. Bonn, November 1997 (b).

Dies. (Hrsg.): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Dezember 1997 (c).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Repräsentativuntersuchung '95: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, Bonn, Mannheim 1995.

Enquetekommission »Demographischer Wandel«, Zwischenbericht, in: BT-Drs. 12/7876 v. 14.6.1994.

Gogolin, Ingrid; Neumann, Ursula; Reuter, Lutz R.: Schulbildung für Minderheiten: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Pädagogik 44 (1998), S. 663-678.

Hof, Bernd: Zuwanderungsbedarf der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Dezember 1995, S. 17-62.

Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken, Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Opladen: Leske und Budrich, 1994.

Huber, Bertold (Hrsg.): Handbuch des Ausländer- und Asylrechts, 2 Bände. München: C. H. Beck (Loseblattsammlung) Stand 1. April 1997.

Kloesel, Arno, Christ, Rudolf; Häußler, Otto (Hrsg.): Deutsches Ausländerrecht: Kommentar zum Ausländerrecht und zu den wichtigsten ausländerrechtlichen Vorschriften. Stuttgart, Berlin, Köln: W. Kohlhammer (Loseblattsammlung) Stand November 1996.

Palt, Beatrix; Reuter, Lutz R.; Witte, Alexander: Schulbildung für Migrantenkinder und Kinder autochthoner Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. In: Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik der Universität der Bundeswehr Hamburg H. 2/1998.

Reuter, Lutz R.: Zur Schulpflicht von Minderheiten- und Zuwandererkindern im deutschen Schulwesen. In: Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik der Universität der Bundeswehr Hamburg H. 4/1997.

Thränhardt, Dietrich: Die Reform der Einbürgerung in Deutschland. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungskonzeption

tion für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Dezember 1995, S. 63-116.

Wollenschläger, Michael: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine Einwanderungskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Dezember 1995, S. 117-168.

Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch. Opladen: Leske und Budrich, 1994.